Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

33 799

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de bevoegdheid tot het bevelen van een middelenonderzoek bij geweldplegers en enige daarmee samenhangende wijzigingen van de Wegenverkeerswet 1994

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 juni 2016

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag dat de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over dit wetsvoorstel hebben uitgebracht. Daaruit blijkt dat de leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en dat zij in aanvulling daarop behoefte hebben nog enkele vragen te stellen. Deze vragen zal ik hierna beantwoorden.

Noodzaak

De leden van de SP-fractie vragen wat de noodzaak is voor het indienen van dit wetsvoorstel.
In de memorie van antwoord heb ik naar aanleiding van een vraag van deze leden beschreven wat de meerwaarde van dit wetsvoorstel is. In de meerwaarde is tevens de noodzaak voor indiening van dit wetsvoorstel verdisconteerd. Het is nodig omdat de opsporingsambtenaar nu volledig afhankelijk is van het feit of de verdachte geweldpleger vrijwillig wil meedoen aan een onderzoek ter vaststelling van zijn alcohol- of drugsgebruik. Dat is een onwenselijke situatie omdat een middelenonderzoek van belang is om objectief te kunnen vaststellen of en zo ja, hoeveel alcohol of drugs de verdachte heeft gebruikt om discussies daarover in de rechtszaal te voorkomen. Het onderzoek is bovendien van belang om een stevige grondslag te hebben om het alcohol- of drugsgebruik van de verdachte te kunnen betrekken bij de aard en de hoogte van de aan hem op te leggen straf, waaronder oplegging van op maat toegesneden bijzondere voorwaarden als bedoeld in artikel 14c, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Daarbij moet worden gedacht aan voorwaarden die gericht zijn op gedragsbeïnvloeding, zoals een verbod op het gebruik van drugs of alcohol, verplichte deelname aan een gedragsinterventie of behandeling van de veroordeelde in of buiten een zorginstelling, zodat hij zijn alcohol- of drugsgebruik onder ogen kan zien en onder controle kan krijgen en bij hem een drempel ontstaat om in de toekomst opnieuw een geweldsmisdrijf te plegen. Of het alcohol- of drugsgebruik nu wordt verdisconteerd in

kst-33799-E
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

de straf van de verdachte geweldpleger hangt te veel af van het feit of de opsporingsambtenaar in het proces-verbaal gewag heeft gemaakt van het vermoeden dat de verdachte onder invloed van alcohol of drugs verkeerde ten tijde van het plegen van het geweldsmisdrijf en of hij tijdens de behandeling van zijn zaak onderkent dat hij het geweldsmisdrijf onder invloed van alcohol of drugs heeft gepleegd. In het overgrote deel van de gevallen weten de officier van justitie en de rechter vanwege van gebrek aan informatie daarover in het proces-verbaal nu niet of de verdachte het geweldsmisdrijf al dan niet onder invloed heeft gepleegd. Volgens de politie wordt dit in belangrijke mate veroorzaakt doordat het opsporingsambtenaren nu ontbreekt aan de bevoegdheid om het middelengebruik van de verdachte vast te stellen en zij dat gebruik zonder onderzoek bij de verdachte in veel gevallen niet kunnen bepalen en daarom ook in die gevallen geen informatie over mogelijk middelengebruik in het proces-verbaal vermelden. Ook daarom is het nodig dat dit wetsvoorstel tot stand komt en voorziet in de bevoegdheid om bij de verdachte tegen zijn wil een middelenonderzoek uit te voeren.

Verder vragen de leden van de SP-fractie of er sprake is van een toename van geweldsincidenten die onder invloed worden gepleegd, en zo ja welke.
Omdat het de politie nu ontbreekt aan de bevoegdheid om een verdachte geweldpleger te dwingen mee te werken aan een middelenonderzoek, wordt, zoals hiervoor is toegelicht, in het overgrote deel van de geweldsmisdrijven in het proces-verbaal nu niet geregistreerd of de verdachte voorafgaand aan het plegen van het geweldsmisdrijf onder invloed van alcohol of drugs verkeerde. Vanwege het ontbreken van gegevens daarover kunnen derhalve geen uitspraken gedaan worden over een eventuele toe- of afname van het aantal geweldsmisdrijven dat onder invloed van middelen is gepleegd.

Grenswaarden

De leden van de SP-fractie verzoeken het voorstel van de expertgroep voor de ondergrenzen voor alcohol en cocaïne, amfetamine en methamfetamine waaraan in de memorie van toelichting wordt gerefereerd, te overleggen, evenals de wetenschappelijke rapporten waarnaar verwezen wordt. Tevens verzoeken de leden van de SP-fractie de regering aan te geven welke grenswaarden zij voornemens is te gaan hanteren.
Bij de nota naar aanleiding van het verslag is als bijlage het advies van de expertgroep over de ondergrenzen voor alcohol- en drugsgebruik bij geweldsmisdrijven[1] gevoegd. Ik verwijs de leden van de SP-fractie graag naar deze bijlage. Volledigheidshalve voeg ik dit rapport nogmaals hierbij. Het advies is tot stand gekomen aan de hand van de onderzoekservaring en de wetenschappelijke ervaring en kennis van de leden van de expertgroep over het onderwerp. De expertgroep heeft in haar advies dat tijdens een bespreking in december 2012 tot stand gekomen is, vastgesteld dat het bij de ondergrens van 0,050 milligram per liter bloed voor cocaïne, amfetamine en methamfetamine in zeer hoge mate waarschijnlijk is dat er een relatie bestaat tussen het drugsgebruik van betrokkene en zijn gewelddadig gedrag. Voor alcoholgebruik heeft de expertgroep de ondergrens destijds bij een alcoholpromillage van 1,0 milligram alcohol per milliliter bloed neergelegd. Omdat de expertgroep bij het opstellen van het advies geen rekening heeft kunnen houden met de latere uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel – de oorspronkelijke doelgroep waarop het wetsvoorstel betrekking had, te weten verdachten van «misdrijven die gericht zijn tegen of gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen» is bij nota

---

[1] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159151.03.

van wijziging gewijzigd in verdachten van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen «geweldsmisdrijven» –, heeft de expertgroep zich onder leiding van het Nederlands Forensisch Instituut in april van dit jaar, op verzoek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie opnieuw gebogen over de grenswaarden. Dit tweede advies[2] voeg ik tevens als bijlage bij deze nadere memorie van antwoord. De expertgroep is tot de conclusie gekomen dat de grenswaarde die zij in haar eerste advies heeft voorgesteld voor het gebruik van de drie hiervoor genoemde geweldsbevorderende drugs, adequaat is voor alle geweldsmisdrijven die op grond van artikel 55d, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering bij algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen (zie voor het overzicht van de aan te wijzen geweldsmisdrijven blz. 8 en 9 van de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel), alsmede voor de geweldsmisdrijven, bedoeld in de artikelen 307, eerste lid, en 308, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Verder heeft de expertgroep vastgesteld dat uit recent literatuuronderzoek dat het consortium van het Academisch Medisch Centrum, de Universiteit Maastricht en de Radboud Universiteit Nijmegen heeft uitgevoerd, blijkt dat de grens waarbij alcohol geweld in de hand werkt, bij geweld tegen personen bij een alcoholpromillage van 0,8 milligram alcohol per milliliter bloed ligt in plaats van 1,0 mg/ml. Die ondergrens acht zij geschikt voor alle geweldsmisdrijven die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen, alsmede voor de geweldsmisdrijven, bedoeld in de artikelen 307, eerste lid, en 308, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. De expertgroep adviseert dan ook die ondergrens voor alcoholgebruik te hanteren. Aan dit advies geef ik gehoor door de door haar voorgestelde ondergrens voor alcohol- en drugsgebruik in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 55d, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering te hanteren. Een overzicht van de wetenschappelijke literatuur[3] die het hierboven genoemde consortium bij zijn onderzoek heeft betrokken, is als bijlage bij deze nadere memorie van antwoord gevoegd.

Onderbouwing causaal verband

De leden van de SP-fractie ontvangen graag een reactie op de eerder gestelde vraag, waarom in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel niet overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in voldoende mate wetenschappelijk is onderbouwd dat middelengebruik als afzonderlijke strafverhogende factor in individuele strafzaken kan worden aangemerkt.
Voor de wetenschappelijke onderbouwing van middelengebruik als risicofactor voor geweldpleging verwijs ik naar de bijlage met een overzicht van de wetenschappelijke literatuur van de afgelopen twintig jaar, waaruit naar mijn oordeel voldoende blijkt dat middelengebruik een belangrijke risicofactor is voor geweldpleging.

De leden van de SP-fractie vragen daarnaast welke wetenschappelijke onderbouwing kan worden gegeven voor het causaal verband tussen het plegen van het delict en het middelengebruik.
Uit wetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat het gebruik van alcohol of een of meer van de drie eerder genoemde drugs een risicofactor is voor het plegen van geweld, maar dat de relatie tussen beide mede afhankelijk is van individuele, sociale en situationele omstandigheden. Dit betekent dat niet iedereen die alcohol drinkt of drugs gebruikt, gewelddadig wordt. Maar bij degenen die vanwege die omstandigheden een grotere kans hebben om agressief gedrag te vertonen, zal het overmatig middelengebruik juist de lont in het kruitvat zijn, waardoor de

[2] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159151.03.
[3] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159151.03.

drempel om geweld te plegen wegvalt. Mede in de vakbijdragen die in de bovenstaande bijlage zijn genoemd, is de wetenschappelijke onderbouwing daarvoor te vinden.

Verder vragen zij of de parketmedewerker geacht wordt volgens het nieuwe Bos Polaris-systeem te werken en of de parketmedewerker net als de officier van justitie op zitting geacht wordt rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden en de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. Tot slot vragen zij in dit verband of de systemen van het openbaar ministerie überhaupt nog ruimte bieden om af te wijken van het nieuwe Bos Polaris-systeem.
Graag verduidelijk ik, in aansluiting op hetgeen ik hierover al in de nota naar aanleiding van het verslag en de memorie van antwoord heb toegelicht, dat de Bos Polarisrichtlijnen niet meer voor strafbare feiten gelden die vanaf 1 maart 2015 zijn of worden gepleegd. Zij zijn alleen nog maar van toepassing op de strafbare feiten die vóór 1 maart 2015 zijn gepleegd. Op de strafbare feiten die vanaf die datum zijn gepleegd, zijn nieuwe door het College vastgestelde richtlijnen van toepassing, de zogeheten Richtlijnen voor strafvordering. In de Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen zijn de algemene uitgangspunten beschreven die het openbaar ministerie hanteert bij het gebruik van deze strafvorderingsrichtlijnen. Daarin is het gebruik van alcohol en drugs bij geweldsmisdrijven als specifieke strafverzwarende factor opgenomen[4]. Alcohol- en drugsgebruik moet volgens de aanwijzing tot een verhoging van 75% van de strafmaat leiden indien een duidelijke relatie is vastgesteld tussen het geweldsmisdrijf en het gebruik van die stoffen, maar kan ook, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de geweldpleger leiden tot het stellen of eisen van voorwaarden die gericht zijn op gedragsbeïnvloeding.

Kosten

De leden van de SP-fractie vernemen graag welke kosten aan het wetsvoorstel verbonden zijn, meer in het bijzonder verzoeken zij mij te specificeren welke extra kosten jaarlijks voor het NFI, voor de reclassering voor het houden van onderzoeken, cursussen en toezicht en de aanschaf voor blaasapparatuur te verwachten zijn en wat het verlies aan politiecapaciteit zal zijn als gevolg van het feit dat de politieagenten niet op straat zijn, maar alcoholgehalte of het drugsgehalte aan het vaststellen zijn. Zij vernemen tevens graag wat een blaastest kost, wat een NFI-onderzoek naar drugsgebruik kost, wat een verplichte deelname aan een gedragsinterventie of een behandeling van de veroordeelde in een zorginstelling en buiten een zorginstelling per persoon kost.
In paragraaf 6 van de nota naar aanleiding van het verslag zijn de financiële consequenties van dit wetsvoorstel voor het NFI en de politie (inclusief de kosten die aan een blaastest zijn verbonden) uitgebreid beschreven. Voor een overzicht van de aan dit wetsvoorstel verbonden kosten voor die twee organisaties veroorloof ik mij dan ook de leden van de SP-fractie naar die paragraaf te verwijzen. In aanvulling daarop merk ik op dat de reclassering slechts een lichte toename in werklast verwacht vanwege een hoger aantal first offenders, onder wie veel plegers van uitgaansgeweld. De reden hiervoor is dat zij bij veel geweldplegers al standaard advies levert. Dit beeld wordt bevestigd in de impactanalyse die het bureau Significant in opdracht van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) heeft uitgevoerd. Naar verwachting zullen enkele honderden tot maximaal duizend extra adviezen uitgebracht worden. Afhankelijk van het type gedragsinterventie dat wordt ingezet, bedragen de kosten van een dergelijke interventie volgens opgave van de Stichting

[4] Zie Stcrt. 2015, 4952, blz. 8.

Verslavingsreclassering GGZ € 1.846 tot € 4.248. Volgens opgave van de financiële afdeling van het Ministerie van Veiligheid en Justitie waren de gemiddelde kosten van een gedragsinterventie in 2015 € 2.502. Over de kosten van een veroordeelde die in een GGZ-instelling verblijft, is informatie opgenomen in het Rijksjaarverslag 2015, VI Veiligheid en Justitie[5]. Hierin staat vermeld dat met de klinische forensische zorg in 2015 een bedrag gemoeid was van 247 miljoen euro. De gemiddelde prijs per plaats per dag was in 2015 ongeveer € 315. Deze prijs is het gemiddelde van alle plaatsen in de categorie «overige forensische zorg». Een ambulante behandeling kost gemiddeld € 3.600.

De leden van de SP-fractie vragen zich bovendien af of in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie rekening is gehouden met de kosten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien en zo ja waar.
Met de kosten voor de voorbereidingen die zijn of worden getroffen met het oog op de implementatie van dit wetsvoorstel is rekening gehouden in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze kosten zijn ten laste gekomen van het budget voor de aanpak van high impact crimes, waartoe ook geweld behoort. Zodra het wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, zullen de kosten die voor de betrokken organisaties uit de wet voortvloeien, zoals de aanschaf van alcohol- en drugstesten en de uitvoering van bloedonderzoek, met uitzondering van de kosten voor personele inzet, ten laste komen van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Beschermen Aanpakken en Voorkomen. De kosten voor de personele inzet komen ten laste van de begroting van de organisatie waar het personeel werkzaam is.

Reclassering

De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting of kan worden toegelicht waarom de regering het noodzakelijk acht dat er meer reclasseringstoezicht komt en waarvoor en wanneer dat extra reclasseringstoezicht dient te worden ingezet. Verder vragen zij of kan worden beschreven voor welke situaties de regering reclasseringstoezicht nodig acht.
Anders dan de leden van de SP-fractie suggereren, is in de memorie van toelichting niet gesteld dat de regering het nodig vindt dat de reclassering meer toezicht houdt. Een gevolg van dit wetsvoorstel zal naar verwachting wel zijn dat de reclassering in meer gevallen toezicht zal houden. Dat is gebaseerd op de verwachting dat de rechter verdachten van een geweldsmisdrijf vaker een voorwaardelijke sanctie zal opleggen. Op de naleving van de bijzondere voorwaarden die in dat kader zullen worden gesteld, zal de reclassering veelal toezicht houden, zoals bijvoorbeeld het geval zal zijn indien een alcoholverbod of locatieverbod of -gebod wordt opgelegd.

Daarnaast verzoeken de leden van de SP-fractie uiteen te zetten welke kosten verbonden zijn aan het reclasseringstoezicht.
De kosten van toezicht door de (verslavings)reclassering bedragen, afhankelijk van het niveau van toezicht, € 2.123,65 tot € 9.267,16 per half jaar.

Verder stellen de leden van de SP-fractie mij de vraag waarom de kosten van het extra reclasseringstoezicht opwegen tegen de baten van dat toezicht. In de impactanalyse[6] die in het kader van de totstandkoming van

---

[5] Kamerstukken II 2015/16, 34 475 VI, nr. 1, blz. 129.
[6] Zie Significant B.V., Impactanalyse Alcoholregistratie bij geweldsdelicten: De kosten en baten van alcoholregistratie bij geweldsdelicten in beeld, Barneveld 6 juli 2010.

dit wetsvoorstel naar de personele, technische en financiële consequenties van het wetsvoorstel voor de politie is uitgevoerd en die als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd, is ook gekeken naar de mogelijke baten. Daaruit blijkt dat door de te verwachte toename van het aantal gedragsinterventies die ingrijpen op het alcoholgebruik en de recidive die daardoor wordt voorkomen, ongeveer € 1,6 miljoen bespaard kan worden aan directe kosten voor de strafrechtsketen. Als ook de overige kosten worden meegerekend (zoals schade voor het slachtoffer, medische kosten, productiviteitsverlies en leed) dan zou het wetsvoorstel volgens de berekeningen een besparing van circa 11 miljoen euro op jaarbasis opleveren. Bij deze berekening is alleen uitgegaan van de baten die het gevolg zijn van het voorkómen van geweld onder invloed van alcohol dat tegen personen is gericht. Als de te verwachte baten als gevolg van de latere uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel (zie voor uitleg daarover de reactie op de vragen van de leden van de SP-fractie over de grenswaarden) bij die baten worden opgeteld, zullen de baten naar verwachting nog hoger liggen. De investeringen die dit wetsvoorstel vergt, acht ik dan ook opwegen tegen de verwachte baten.

Tot slot vragen deze leden of kan worden toegelicht aan welke specifieke preventieve maatregelen gedacht wordt om geweld onder invloed te voorkomen.
Het terugdringen van geweld onder invloed van middelen vergt een mix van preventieve, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen. Voor een overzicht van die maatregelen verwijs ik de leden van de SP-fractie naar de brieven die in het verleden over het alcohol- en drugsbeleid en over de aanpak van geweld aan de Kamer zijn gestuurd[7]. De in dit wetsvoorstel toegekende bevoegdheid tot het doen van onderzoek naar het gebruik van alcohol of een ander agressieverhogend middel bij geweldplegers is één van die maatregelen. Het belang van de introductie van die maatregel is namelijk niet alleen repressief, maar ook preventief van aard. Door geweldplegers bijvoorbeeld voorwaardelijk te veroordelen onder oplegging van bijvoorbeeld een alcoholverbod of een gedragsinterventie die op het terugdringen van het middelengebruik gericht is, bestaat de verwachting dat bij een deel van hen het bewustzijn met betrekking tot het effect van het gebruik van middelen op hun gedrag zal toenemen en dat zij daarmee in het vervolg rekening zullen houden waardoor zij niet of minder snel zullen recidiveren. Dat blijkt ook uit wetenschappelijk onderzoek. Personen aan wie bijzondere voorwaarden worden opgelegd, recidiveren minder dan personen bij wie dat niet het geval is. Dat komt omdat de bijzondere voorwaarden ruimte bieden voor een op de persoon toegesneden interventie en de dreiging van het voorwaardelijke strafdeel een stevige stok achter de deur vormt. Daarnaast kan van (de dreiging van) de inzet van een middelenonderzoek bij geweldsmisdrijven ook in algemene zin een afschrikwekkende werking uitgaan en mensen weerhouden om zich onder invloed van teveel alcohol of een ander agressieverhogend middel in de openbare ruimte te begeven.
De registratie van het alcohol- en drugsgebruik van verdachte geweldplegers door de politie na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zal – zo blijkt ook uit een verkennend onderzoek dat het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid op verzoek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie onder diverse gemeenten heeft uitgevoerd – informatie opleveren die vervolgens als input kan dienen voor het gemeentelijke veiligheids- en horecabeleid, het beleid rond huiselijk en voetbalgerelateerd geweld en het alcohol- en drugsbeleid. Verder kan door de registratie zicht wordt verkregen op het aandeel van jeugdigen dat zich schuldig maakt aan geweldpleging onder invloed van alcohol of drugs. De daaruit verkregen informatie kan vervolgens gebruikt worden

[7] Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr. 65 en Kamerstukken II 2010/11, 28 684, nr. 311.

voor het jeugdbeleid en voor de handhaving van de leeftijdsgrenzen zoals gesteld in de Drank- en horecawet. Ook kan de registratie informatie genereren voor de Top-X aanpak van veelplegers. Bovendien kan de informatie inzicht geven over het alcohol- en drugsgebruik van gewelddadige verwarde personen, hetgeen weer behulpzaam kan zijn bij het formuleren van beleid op het gebied van (gedwongen) hulpverlening.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur